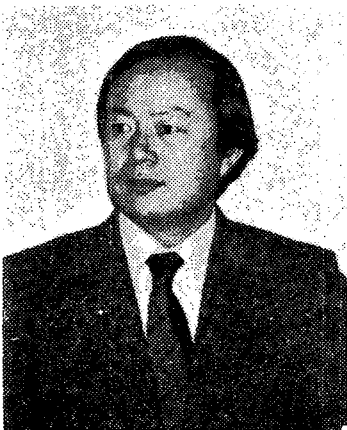


□ 論 壇 □

개정 「환경보전법안」 검토



구연창/本報 편집위원 · 경희대법대학장

I. 환경보전법의 개정과정 및 배경

지난 8월초 환경청은 현행환경보전법중 일부 개정을 위한 입법예고를 하였다. 이번에도 대폭적인 개정을 도모하고 있다. 1977년 현행환경보전법이 제정된 후 벌써 두 차례, 즉 1979년 12월과 1981년 12월에 대폭적인 개정을 한바 있다.

1977년에 제정된 환경보전법만 하더라도 종래의 공해방지법에 비하여 우리나라 환경대책에 획기적인 전환과 확충을 가져다 준 입법이었다. 무엇보다도 그 접근방법으로부터 환경의 적정관리적 접근방법으로 전환시키면서 환경대책의 적

극화·종합화·과학화를 도모한 점에서 특기할 만한 입법이었다.

환경보전법은 1978년 7월 1일부터 시행되어 1년 남짓한 경험을 쌓았었다. 그런데 환경행정의 효율화·적극화를 기할 수 있는 기반이 조성되지 못하였었고, 환경대책에 관한 관계부처간의 협조가 잘 이루어지지 않았으며, 연료용유류의 탈황문제, 자동차배출가스규제 및 잔류성농약에 관한 문제가 중요한 결함으로 제기되었었다. 마침 1980년 1월의 환경청 신설과 때를 같이하여 그간의 문제점을 보완하는 개정이 1979년 12월에 있었다. 1979년 개정법의 주요 특징은 ①환경보전행정업무의 환경청에로의 이관 ②환경규제권한의 환경청에의 집중 ③환경규제의 강화 ④환경관계업무에 관한 관계부처의 협력확보의 강구등이 있다.

보다 획기적인 개정은 1981년 12월에 있었다. 첫째로 환경권과 환경보전의무를 명문화시킨 헌법 제 33조와 관련지위 이를 실현·구체화하기 위한 입법임을 명백히 해 주는 제 1조 목적규정을 全文 개정하였다. 둘째로 환경관리대책의 효율화를 도모하였다. 예컨대, 환경기준의 유지를 위한 조치, 환경영향평가의 대행, 상시측정제도의 실효성 확보, 자연환경보전대책의 보완 등이 그것이다. 셋째로 배출규제수단을 대폭적으로 보강하였다. 예컨대, 배출부과금제를 채택하고, 방지시설의 설치의무 및 정상운영의무를 사업자에게 부과하였고, 환경규제기술의 개발 및 적정성 확보를 위해 환경기술감리단을 설치하였다. 넷째로 소음규제수단을 보완시켰고, 다섯째로 산업폐기물의 처리규제를 좀더 확충·강화하였으며, 여섯째로 환경오염방지사업의 효율화를 기

하기 위하여 환경오염방지금과 환경오염방지사업단을 설치하도록 하였다.

어떻든 1977년 환경보전법의 제정이래 시행과정에서 당면하거나 예상되는 미비점이나 문제점을 대폭적으로 보완·정비함으로써 환경보전법을 우리나라 환경대책의 근간이 되는 환경입법으로서의 면모를 갖추어 왔다.

이와 같은 입법의 보완·확충과정에서 계속적으로 환경보전법의 分法化 내지 개별입법화가 논의의 대상이 되어 왔다. 그러나 입법의 기술상 불가피한 경우를 제외하고는 1990년까지는 현행 환경보전법의 체계를 수정·보완해 나가는 것이 큰 무리가 없을 것 같다. 이번 개정안도 이러한 원칙하에서 제안된 것으로 보인다. 여기서는 본 개정안의 특징 및 주요 내용을 개괄적으로 검토해 보기로 한다.

II. 개정환경보전법안의 특징

환경청이 신설된후 1981년말에 환경보전법을 대폭적으로 보완하고서 이번의 개정안을 제안하기까지 5년이 지났다. 그간에 환경청은 환경보전 내지 규제를 위한 기본조사·연구·전문요원의 양성에 역점을 두면서도 환경보전법의 실효성 있는 시행을 위하여 부단한 노력을 지속해 왔다. 環境論者의 시각에서 볼 때에는 좀더 과감한 시책을 즉각적으로 시행하지 않는 것이 불만족스럽게 보일지 모른다. 그러나 한국의 주어진 사회경제적·정치적 여건하에서는 보다 합리적인 자세인 것 같다. 점진적이면서도 착실한 환경행정의 추진의 자세가 이번에 제안된 개정안에서 뚜렷이 보이는 것 같다. 이번 개정안의 주요 특징을 다음 몇 가지로 요약해 볼 수 있다.

1. 환경규제의 강화·확충

환경행정의 점진적인 강화경향과 함께 환경규제수단의 강화 및 규제범위의 확대가 역시 이번 개정안의 가장 핵심적인 특색이다. 예컨대 ①환경영향평가대상이 민간사업에까지의 확대(안 9 조) ②야생동식물 보호규정의 신설(안 9 조의 2) ③방지시설·배출시설의 정상운영조치 명령의 위반자에 대한 벌칙부과(안 17 조① 및 69 조 2 호) ⑤비산분진규제규정의 신설(안 26 조의 2) ⑥교통소음방지시설의 대상확대(안 32 조의 3) ⑦합성화학물질의 관리규정 신설(안 42 조의 3) 등이 그것이다.

2. 환경규제의 適正化·합리화

이번 개정안은 지금까지 규제강화 일변도의 개정경향과는 달리 과도한 혹은 불필요한 규제강화에 따르는 부작용을 시정·緩和하려는 경향을 띠고 있음이 보기 드문 특징으로 부각되고 있다. 이것은 적극적인 환경규제의 의지와 현실적인 체험 내지는 사업자들의 실정을 충분히 인식함에서 나올 수 있는 것이다. 예컨대 ①배출시설의 경미한 변경사항을 허가대상으로부터 신고대상으로 전환시킨 점(안 15 조① 단서) ②배출허용기준 이하로 배출되는 시설에 대한 방지시설 설치의무의 면제(안 15 조③) ③동일 사업장내에서의 오수 및 폐수의 공급처리허용(안 15 조⑤) ④환경오염방지사업중 폐수·오수 처리시설 이용자에 대한 하수료의 납부면제(안 43 조③) 등이 그것이다.

3. 환경규제의 효율화

지금까지의 환경보전법의 시행과정에서 미비·불명확하여 그 실시에서 제기된 문제점이나 그 실시를 효율화시킬 필요성에서 제안된 내용도 이

번 개정안에서는 엇보인다. 예컨대 ①환경기준의 유지와 관련한 배출시설의 설치허가 제한(안 15 조②) ②자가측정대행자의 지정규정의 신설(안 22 조의 2) ③배출시설관리인의 의무 이행 확보를 위한 사업자의 책임규정(안 23 조②) ④자동차제작자의 배출농도 시험검사의무의 부과(안 30 조) ⑤자동차연료첨가제의 제조·수입의 규제(안 31 조) ⑥자동차 소음의 제한(안 34 조의 2) ⑦환경오염방지 사업요건의 구체화(안 43 조①) ⑧환경오염방지사업단에 의한 부담금징수의 허용(안 43 조의③) ⑨부담금채납시 가산금 부과(안 46 조의 ①) 등이 그것이다.

4. 환경행정의 민주화

환경행정의 민주화는 환경관계의 정부의사결정에의 시민참가와 환경관계정보의 공개내지 시민의 접근허용으로 크게 대변될 수 있다. 이 두 가지 지표로 볼 때에는 이번 개정안이 환경행정의 민주화 목표에 이르기까지는 아직 거리가 멀다. 그러나 현행 환경보전법에 비할 때 한 걸음 발전한 모습을 보여주고 있다. 현행법 제 49 조 2 항 및 제 50 조에 의하여 방지시설업 등록의 취소나 산업폐기물처리업 허가 취소의 경우에 당해업자에 대하여 청문을 하도록 하고 있던 것을 확대하였다. 즉 배출시설의 조업정지·허가취소, 측정대행자의 지정취소·영업정지를 청문대상으로 추가 하였다.(안 62 조의 4). 그리고 방지시설업등록이나 산업폐기물처리업·허가의 취소사유나 영업정지사유를 보다 구체화한 것(안 49 조)도 이 범주에 넣을 수 있을 것이다.

Ⅲ. 민간사업과 환경영향평가

개정안은 과감하게도 민간사업의 경우도 환경영향평가의 대상에 포함시키려고 시도하고 있다. 그러나 이것은 신중히 검토해 보지 않으면 아니된다. 물론 환경에 중대한 영향을 미치는 사업을 민간기업이나 개인이 행하는 경우가 없지 않다. 따라서 환경파괴의 사업적 방지를 보다 효율적으로 실현하기 위하여는 민간사업도 평가대상에 포함함이 바람직하다는 것이 논리적이긴 하다. 그러나 민간사업의 경우에는 극히 예외적인 경우를 제외하고는 평가대상에 포함되지 않는 것이 외국의 일반적인 추세이다. 무엇보다도 시민들이 반대하기 때문이다. 시민들이나 민간기업들의 충분한 반대의 기회가 보장되어 있지 못하고 언론기관의 환경영향평가에 대한 인식이 부족한 우리의 실정하에서 환경보전의 의지만으로 현시점에서 민간사업을 평가대상으로 함은 시기상조한 것이 아닌가 싶다.

보다 중요한 것은 현행의 환경영향평가제도의 실효성이다. 의욕적으로 이 제도를 채택·실시한 것은 큰 의의가 있지만, 시행된지 5년이 지난 현시점에서 볼 때 평가서는 하나의 형식적인 첨부서류화되고 있음을 볼 수 있다. 불가피 했던 대행제도는 더욱 이에 기여하고 있다. 재론할 것도 없이 환경영향평가제도의 근본 취지는 환경에 가장 영향을 적게 줄 수 있는 의사결정을 도모하려는 것이다.

민간사업을 평가대상에 넣으면 평가대행사업체의 수입을 증대시켜 주는 이점은 있으나 민간사업자의 부담을 추가시켜줄 뿐 환경보전에는 크게 기여할 것으로 예측되지는 않는다. 보다 중

요한 것은 현행의 환경영향평가제도의 실효성 있는, 즉 본래의 취지에 맞는 시행을 도모하는 것이 급한 일일 것 같다. 그런 연후에 민간사업에 적용토록 함이 바람직하다 할 것이다.

Ⅳ. 야생동·식물의 보호

조수보호 및 수렵에 관한 법률, 수산업법, 산림법등에 의하여 보호되는 야생동·식물은 극히 제한되어 있다. 이에 의하여 보호되지 않지만 보호할 가치가 있는 동·식물을 보호하려는 규정의 마련은 晩時之嘆이 있다. 그 제정이 시급한 입법이 아닐 수 없다. 정부부처간의 관할 때문에 아직도 제정을 보지 못하고 있는 자연환경보전법이 제정되지 못하고 있는 것은 유감스런 일이 아닐 수 없다.

산림법등 이외에 자연환경을 보전하고 야생동·식물을 보호하기 위해서는 현행 환경보전법제 9조 및 개정안 제 9조의 2 만으로 부족하다. 하루 빨리 자연환경보전법 및 야생동·식물보호법이 제정 되어야 할 것으로 본다.

Ⅴ. 환경기준과 관련한 배출시설 설치제한

개정안 제 15 조 2 항은 지극히 타당한 규정이다. 환경기준은 설정되어 있지만 이를 유지·확보하기 위한 제반 제도가 환경기준제도와 유기적으로 관련을 갖고서 실시되지 않으면 아니된다. 그런데 우리의 여건하에서는 법 제 14 조 2 항· 3 항의 엄격배출허용기준이나 특별배출허용기준이 설정·실시되지도, 그리고 특별대책지역 제도나 총량규제 등이 실시되지 못하고 있다. 따라서 현시점에서 실효성 있는 수단은 개정안에

서 제안하고 있는 배출시설 설치허가의 제한이 다.

VI. 배출부과금제도의 보완

1981년의 환경보전법 개정에서 배출부과금제가 채택됨으로써 오염배출의 억제를 촉진시킬 뿐만 아니라 환경오염방지기금의 조성을 제고시켜 주게 되었다. 이 제도의 채택은 우리나라 환경대책사상 하나의 획기적인 사실이었다. 이 제도의 실효성 있는 시행은 우리나라 환경개선에 큰 기여를 할 것으로 기대되었다.

그러나 1983년 9월부터 시행된 이 제도의 성과는 예상을 벗어났다. 업무의 전문성 및 양적 과다 때문에 오염물질의 채취일과 개선명령을 발하는 날 사이의 간격이 클 뿐만 아니라, 부과된 배출부과금이 경미한 액수에 지나지 않는 경우가 많아 부과금제도의 본래의 취지 달성에 적잖은 차질을 가져 왔다. 개정안에서는 이와 같은 시행경험에서 노출된 문제점을 보완하기 위한 것으로 타당한 입법이다.

그러나 한 걸음 나아가 배출부과금을 정해진 기간내 납부하지 않는 경우에는 개정안에서의 환경오염방지사업의 부담금에 있어서와 같이 부과금에 100분의 5에 상당하는 가산금을 부과하고, 2차 독촉기간을 초과했을 경우에는 또 다시 100분의 5를 가산하는 방안이 배려되었으면 바람직할 것으로 본다.

VII. 합성화학물질의 관리

화학공업의 발달에 따른 새로운 합성화학물질의 사용증대로 인하여 보건위생상 및 환경보전상의 위해가 수없이 발생하게 되었다. 선진제

국에서는 이미 생산 또는 사용금지된 합성화학물질을 수입 또는 생산하는 경우가 적지 않았다. 따라서 보건상·환경보전상의 위해를 방지할 수 있도록 그 관리체제를 확립하기 위한 개정안 제 42조의 3은 지극히 타당한 입법이다.

VIII. 청문

전술한 바와 같이 개정안에서 청문제도를 확장한 것은 환경행정의 민주화·적정화를 기함에 적잖은 기여를 할 것으로 본다. 매우 훌륭한 안이다.

IX. 맺는 말

이번의 개정안은 우리 나라 환경행정을 한 걸음 더 적극화하고 종합화 할려는 의지가 잘 표현되어 있다. 대체적으로 보아 무난한 입법안으로 평가된다.

원래 환경행정의 목적달성여부는 너무 다양하고 상호관련된 정치적·경제적·사회적·기술적 요인에 의하여 좌우되므로 그 어느 행정분야보다도 至難한 영역이 아닐 수 없다. 어떠한 환경행정의 목표달성을 위해 필요한 지표로서 제시되는 개념 몇 가지가 있다. 즉, 환경행정의 적극화·종합화·과학화·일원화·계획화·공개화·민주화가 그것이다. 이러한 지표는 어느 한 가지만을 독자적으로 달성할 수 있는 것은 아니고 그 모두가 상관성을 지니고 있음은 물론이다.

우리 나라에서도 환경보전법의 제정 및 개정 그리고 특히 환경청의 설치와 함께 위의 지표들은 현저한 발전을 경험하고 있다. 특히 환경행정의 적극화·종합화·과학화·일원화는 아직도 불완전 하지만 점진적인 발전을 보여주고 있다.

그러나 환경행정의 공개화 내지 민주화는 아직도 갈길이 더 멀다고 하겠다.

어떻든 우리 나라 환경행정이 비록 점진적이거나 충실히 발전하기 위해 선행되어야 할 것은 입법의 보완 보다도 환경행정기구의 확충·강화가 더욱 중요하다. 환경청에서 계획 확정된 것으로 발표된 폐기물관리국의 설치와 지방환경청의 설치에 반드시 그리고 급년중으로 실현되어야 할 것이다. 그리고 '90년에 가서는 환경청이 부나 處로 승격되어야 할 것으로 본다. 지금까지 우리 나라의 환경행정의 발전과정에서도 쉽게 말 할 수 있듯이 기구의 확충이 환경행정의 전진에 선도적 역할을 해 왔기 때문이다.

그리고 간과하기 쉬운 점은 환경에 중대한 영향을 주는 업무를 담당하고 있는 여러 부처, 예컨대 건설부, 농수산부, 내무부, 교통부, 동력자원부 등에 있어서도 환경관계업무를 관장하는 소규모의 부서(예컨대 科단위)를 설치하고 환경관계전문인력을 확보·배치하여야 한다는 것이다. 환경청과 같은 전담부처를 설치함과 동시에 모든 환경문제는 이 부처의 소관이나 기타의 부처에서는 이를 도외시 하여도 된다는 관념이 자칫하면 지배하기 쉽다. 이와 같은 현상은 환경전담부처의 창설의 실효를 반감시켜 버릴 우려가 없지 않기 때문이다. *

環境保全상담안내

社団法人 環境保全協會에서는 環境保全에 관한 技術指導 및 啓蒙事業의 一環으로 「環境保全相談室」을 設置運營하고 있는바 本相談室에서는 政府施策弘報, 關係法令解説 公害防止關聯技術相談, 自家測定方法指導 其他 建議 및 隘路問題相談 등을 無料實施하고 있어오니 많은 活用을 바랍니다. 상담실 전화번호 (753) 7640 (753) 7669

社団法人 環境保全協會

—● 투 고 안 내 ●—

會員 여러분들의 원고를 기다립니다.

각 회원사에서 일어나고 있는 일들, 연구·개발 현황, 공지사항 그리고 제언이나 시·수필 등을 수시로 본 협회 홍보부(753-7669)로 보내 주시기 바랍니다.

단, 국문으로 쓰음 원칙으로 하되 부득이할 경우 괄호내에 원어(한자 또는 영어등)사용이 가능합니다.

※ 게재된 원고는 소정의 고료를 지불하며 보내주신 원고는 일체 반환치 않습니다.